

# 新しい防災教育「災害復興法学」のすすめ(3) 声を復興政策と 未来へつなぐリーガル レジリエンスへの10政策

特別寄稿

## 1 リーガル・レジリエンス

### (1)災害法制の可塑性と強靭性

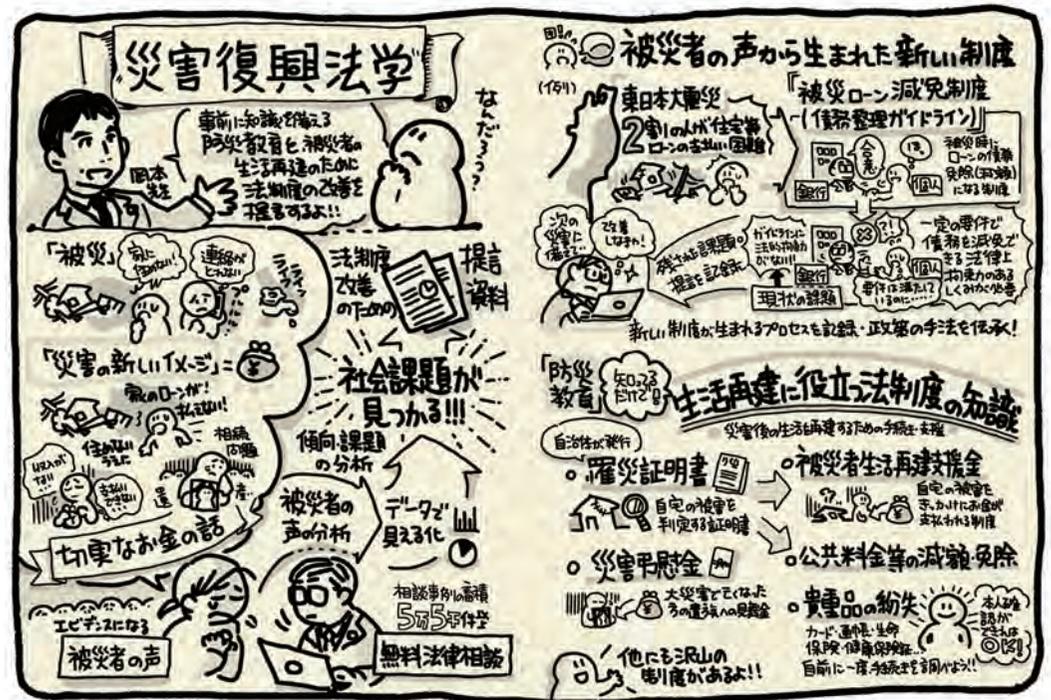
本連載の第1回(2020年6月号)で主に取り上げた「災害救助法」は、1946年の南海地震をきっかけにして、1947年に誕生した。同第2回(2020年8月号)で主に取り上げた「被災者生活再建支援法」は、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに壮絶な立法活動が繰り返されたうえで、1998年に成立に至った。自然災害が発生することは決して避けられず、その規模は当然のこと、時代や場所によっておきる「被害」や「被災」の態様にもひとつとして同じものはない。しかし、過去に様々な被災者支援や復興支援活動によって得られたノウハウを、先人たちは「法律」の形にして後世の我々に伝承してくれているのである。災害復興法学の学びは過去の自然災害後の被災者支援や復興支援活動を追体験する意義を有しており、得られた知恵はまさに災害対策や危機管理対応に直結する技術になる。

一方で、同じ災害が二度とない以上、常に同じ法律による同じ支援がフィットするわけではない。実際におきた災害から、被災者がどのように生活再建を達成するか、地域などがどのように復興を果たすのか、という目的に応じて、常に臨機応変な運用改善と根拠法の新規立法又は改正が必要になるのである。このように、災害法制は常に可塑性が必要であり、だからこそ強靭性(しなやかさ)を獲得できるという関係にある。

筆者は、法制度の改善により社会基盤整備が強化されることを、「法的強靭性—リーガル・レジリエンス—」と呼んでいる。災害復興法学の活動とはこのリーガル・レジリエンスの獲得と実践に他ならないのである。

### (2)災害法制の宿命

被災者の「声」と現実に対応可能な法制度支援との間に生じるギャップを埋める作業は、災害ごとに避けられない。災害法制は、常に不備が発見されるし、常に改善をすることが要求される。被災者の声をベースにして改善



岡本正「図書館のための災害復興法学入門」(樹村房)より(グラフィック:玉有朋子)

すべき分野を浮き彫りにし、体系的に整理する取り組みが「災害復興法学の体系化」である。表1は大規模災害時の主な法律相談類型のモデルケースであり、東日本大震災(2011年)や熊本地震(2016年)の際に、弁護士が実施した法律相談事例のうち、特に相談件数が多かった類型をまとめたものである(日弁連「東日本大震災無料法律相談事例集」,「災害復興法学」及び「災害復興法学Ⅱ」より再構成)。災害時に利用される法制度を整理するためには、被災者の声を基軸にして、それぞれの分野に応じた対応を実施していくことが必要になると考える。

このような被災者の声をもとにして、本来あるべき姿の災害法制を想像しながら、都度、新しい知見を積み上げていく作業を地道に行うことが災害法制の宿命であり、法的強靭性(リーガル・レジリエンス)を獲得する唯一の方法なのである。誤解のないようにあえて述べておくと、「災害時や巨大リスクに見舞われ

たときには、国などの一点に権限を集中させ、あらゆることを法改正なくしても対応できるようにする」という考え方は全くの見当外れだということである。ましてや三権分立の憲法秩序を変質させるような憲法上の国家緊急権や非常事態条項は、災害直後の救援救護業務や応急復旧活動では役に立たない。必要なのは、平時からすれば大胆に思えるかもしれないような行動を実践できるような権限を、あらかじめ現場に付与し、法執行や権限行使に躊躇することがないように法制度を熟知した政策実践訓練を行っておくことである。実際には、中央から地方ないし現場への権限移譲こそが、緊急時に必要なのである。中央省庁や国は、平時においてこそ強いリーダーシップでの教育訓練活動を行い、いざ災害時には調整役と予算根拠の明確化を実践することが役目にならなければならないのである。

国土交通省東北地方整備局がまとめた「東日本大震災の実体験に基づく災害初期指揮



銀座パートナーズ法律事務所  
弁護士・博士(法学)  
岡本正

「災害復興法学」を創設し、慶應義塾大学等で講座を展開。岩手大学地域防災研究センター客員教授。北海道大学公共政策学研究所センター上席研究員。産学官へ防災教育やBCPセミナーを多数手掛ける。近著に「被災したあなたを助ける金とくらしの話」(弘文堂)。

表1 大規模災害時の主な法律相談類型のモデルケース

<p>①不動産賃貸借(借家)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>津波で借家が全壊して住めなくなったが家賃を払い続ける必要があるのか。</li> <li>地震で壁にヒビが入ったが、大家と借家人のどちらが修繕する義務があるのか。費用援助は。</li> <li>まだ使える・住める状態だが、建て替え費用がないから退去を求められているが妥当か。</li> <li>建物全壊で退去する場合の敷金はどうなるのか。立退料はもらえるか。</li> </ul>
<p>②工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地震で自宅の屋根瓦が落下し、隣家や隣家の壁や自動車を損壊したが、損害賠償責任を負うのか。</li> <li>商店の壁が崩れてパーキングに駐車していた自動車が損壊したが、誰かに損害賠償請求できるのか。</li> <li>マンションの上階から水漏れがあった場合の責任関係はどうなるのか。</li> </ul>
<p>③住宅・車・船等のローン、リース</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>津波により自宅の土地建物が流されてしまった。職場も失ったので住宅ローンが支払えない。再建の支援はないのか。既存の債務は破産しない限り残ってしまうのか。</li> <li>原子力発電所事故等で避難指示を受け、住めなくなった住宅の住宅ローンも支払う必要があるのか。</li> </ul>
<p>④震災関連法令(行政認定・公的支援)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建支援金をもらうにはどのような手続が必要か。罹災証明はどのような場合に取得できるのか、どこで、どうやって取得するのか。</li> <li>借家に住んでいる場合でも罹災証明書を取得して生活再建支援金が取得できるのか。</li> <li>家計を別にしている親夫婦と、住民票の記載だけを見て同一世帯と認定されて支援金・義援金が一世帯分しかもらえないのは納得がいかない。</li> <li>何十年も一緒に生活してきた唯一の親族である兄弟が地震で亡くなったのに災害弔慰金は兄弟に出ない法制度になっているのは納得がいかない(東日本大震災当時)。</li> <li>支援金や義援金をもらうと生活保護が打ち切られるという説明を行政から受けたが本当か。</li> </ul>
<p>⑤遺言・相続</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>家族や親戚が何人も亡くなったが、相続人は誰なのか。行方不明者がいる場合には手続はどうすればいいのか。行方不明の家族の死亡届を出すべきかどうかで家族内でも意見が分かれている。</li> <li>家族が亡くなってから3カ月間何もしていないと、借金も相続してしまうので、相続放棄が必要だと聞いた。しかし、そもそも亡くなった家族にどんな資産があるのか、津波にさらわれた地域の不動産の評価はどうなるのか、はっきりしない。相続放棄したらよいかどうかの判断ができない。</li> <li>遠方の相続人と義援金や支援金の配分で紛争になりそう。しかし、津波ですべてを失って、交通手段もなく、裁判所に出頭しての手続などとてもできない。</li> </ul>
<p>⑥原子力発電所事故等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>いつ戻れるのか、その間の休業補償などはあるのか。放射線量が高い地域の土地や家屋の評価はどうなるのか。</li> <li>役場ごと別の市町村に移転してしまった。どこでどのような手続をすれば今後の情報が来るのかまったくわからない。どうしたらいいのか途方に暮れている。</li> <li>補償の範囲はどこまでか、避難指示等は受けていないが、子どものために県外に避難してきた場合は補償されないのか。請求のやり方も複雑で分からない。</li> <li>政府や電力会社が出している指針や基準について詳しく解説して欲しい。納得のいかない点についてはどうやって争ったらいいのか。</li> </ul>

心得」(2015年)は、「備えていたことしか、役に立たなかった 備えていただけでは、十分ではなかった」という強いメッセージを残す。そして「過去の教訓に精通した上で、これを超越

し、自由自在に『応用』してこそ、将来の大災害に対応できます。『備え、しかる後これを超越してほしい』と明記している。着目すべきは「備え」である。基軸となる法整備があって、

その限界事例を常に実践し続けているからこそ、災害時に初めてそれを超えるアイデアが生まれ、現場での臨機応変かつ柔軟な法律運用が可能になる。「なんでもできる魔法の杖」は、実は「どうすべきか何も書いていない役立たない巻物」でしかないのだ。想定外を過去の災害から学んで想定外を想像し続けることがリーガル・レジリエンスの本質であり、災害法制の宿命ともいべきものである。

## 2 災害復興政策の軌跡

災害復興法学誕生のきっかけとなった東日本大震災以降、これまでに法律家が提言するなどして政策実現に寄与した主な復興政策や法改正の実績を以下にまとめる。実績といっても当該分野のリーガル・ニーズがすべて解決されたわけではない、道半ばの政策がほとんどであることは付言しておきたい。

- ①仙台弁護士会による震災ADR(裁判外紛争解決手続)の創設(2011年4月20日)
- ②東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律による熟慮期間延長(2011年6月17日成立)
- ③災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律による給付対象の兄弟姉妹への拡大(2011年7月25日成立)
- ④個人債務者の私的整理に関するガイドラインの策定(2011年7月15日)
- ⑤原子力損害賠償紛争解決センターの設立(2011年7月～同年8月)
- ⑥災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律による差押禁止条項の追加(2011年8月23日成立)
- ⑦東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律(2011年8月23日成立)
- ⑧罹災都市借地借家臨時処理法の不適用を法務省及び国土交通省が決定(2011年9月30日)
- ⑨株式会社東日本大震災事業者再生支援

機構法(2011年11月21日成立)と株式会社東日本大震災事業者再生支援機構の設立(2012年2月22日)

- ⑩東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律(2012年3月23日成立)
- ⑪東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律(2012年6月21日成立)
- ⑫避難行動要支援者名簿、被災者台帳、安否照会等に関する災害対策基本法等の一部を改正する法律(2013年6月21日成立)
- ⑬大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法(2013年6月19日成立)・罹災都市借地借家臨時処理法の廃止
- ⑭被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の一部を改正する法律(2013年6月19日成立)
- ⑮東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律(2013年12月4日成立)
- ⑯東日本大震災復興特別区域法の改正による土地収用法・都市計画法等の規制緩和(2014年4月23日成立)
- ⑰自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの策定(2015年12月25日)
- ⑱平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律(2016年5月27日成立)
- ⑲総合法律支援法の改正による対象者拡充(2016年5月27日成立)
- ⑳災害弔慰金の満額支給要件の見直し(内閣府通知)(2016年6月1日)
- ㉑糸魚川市大規模火災を自然災害として被災者生活再建支援法・自然災害債務整理ガイドライン等を適用できるとする運用(2016年12月30日)
- ㉒平成三十年特定災害関連義援金に係る差

想定外を想像し続けることがリーガル・レジリエンスの本質であり、災害法制の宿命ともいべきものである。

押禁止等に関する法律(2018年7月20日成立)

- ㉓災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準の改訂による準半壊世帯への応急修繕制度の拡大(2019年10月1日)
- ㉔令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律(2019年12月6日)
- ㉕災害救助法の応急修理制度と応急仮設住宅入居の一部併用の実現(2020年7月)
- ㉖被災者生活再建支援法の改正による半壊世帯の一部への被災者生活再建支援金支給拡大(2020年見込み)

東日本大震災以降、被災者を対象にした弁護士による無料法律相談事例を分析してきた

結果得られたリーガル・ニーズを立法事実(法律の正当性や根拠となる社会的な事実)として、数々の制度が生み出されてきたことが分かる。災害救助法や被災者生活再建支援法といった災害時特有の法律の運用改善のみならず、相続放棄の熟慮期間延長(民法の特例)や被災マンション法制(建物区分所有法の特例)といった、基本的な民事法に関わる特例も数多く誕生した。

### 3 解決すべき災害法制10課題

災害復興法学を興して東日本大震災以降の復興政策や災害法制の一部を記録してきた立場から、筆者が特に注目している、リーガル・レジリエンス(法的強靱性)獲得のための災害法制の課題を紹介する。



慶應義塾大学における講義の様子(2019年)

<b>Part 5</b> トラブルの解決 Chapter 23 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 98 Chapter 22 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 94 Chapter 21 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 90 Chapter 20 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 86 Chapter 19 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 80 Chapter 18 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 76 Chapter 17 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 72 Chapter 16 遊離所環境と女性や子どもの権利に配慮を 68		<b>Part 2</b> 貴重品がなくなった Chapter 7 貴重品がなくなった 28 Chapter 6 貴重品がなくなった 24 Chapter 5 貴重品がなくなった 20 Chapter 4 貴重品がなくなった 16		<b>Part 1</b> はじめの一步 Chapter 3 はじめの一步 10 Chapter 2 はじめの一步 6 Chapter 1 はじめの一步 2			
<b>Part 7</b> 被災地の声を見る Chapter 30 被災地の声を見る 136 Chapter 29 被災地の声を見る 135 Chapter 28 被災地の声を見る 130 Chapter 27 被災地の声を見る 126 Chapter 26 被災地の声を見る 120 Chapter 25 被災地の声を見る 116 Chapter 24 被災地の声を見る 112		<b>Part 6</b> 生活を取り戻す Chapter 28 生活を取り戻す 108 Chapter 27 生活を取り戻す 104 Chapter 26 生活を取り戻す 102 Chapter 25 生活を取り戻す 98 Chapter 24 生活を取り戻す 94 Chapter 23 生活を取り戻す 90 Chapter 22 生活を取り戻す 86 Chapter 21 生活を取り戻す 82 Chapter 20 生活を取り戻す 78 Chapter 19 生活を取り戻す 74 Chapter 18 生活を取り戻す 70 Chapter 17 生活を取り戻す 66 Chapter 16 生活を取り戻す 62		<b>Part 4</b> 支払いができない Chapter 15 支払いができない 64 Chapter 14 支払いができない 60 Chapter 13 支払いができない 54 Chapter 12 支払いができない 50 Chapter 11 支払いができない 46 Chapter 10 支払いができない 42 Chapter 9 支払いができない 38 Chapter 8 支払いができない 34		<b>Part 3</b> Chapter 9 支払いができない 38 Chapter 8 支払いができない 34	

災害時に知っておくべき法支援制度、岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』(弘文堂)目次

### [1] 被災者生活再建支援法の改正と災害ケースマネジメントの実現

「半壊の涙」や「境界線の明暗」と呼ばれる現在の被災者生活再建支援法の課題と、災害や被災者属性といった特徴に応じたきめ細やかな復興支援政策「災害ケースマネジメント」の法制化といった課題。詳細は、「新しい防災教育『災害復興法学のすすめ』(2)災害ケースマネジメントで半壊の涙、境界線の明暗に終止符を」(月刊フェスク2020年8月号2~10頁)を参照。なお、2020年7月、内閣府は「『被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議』検討結果報告」を公表し、半壊世帯の一部に対して被災者生活再建支援金を支給する法改正を行う方針を明らかにした。

### [2] 災害救助法運用基準の抜本的改正と避難所TKBの徹底

災害救助法に基づく救助メニューの現代化・精緻化、告示による救助の一般基準の底上げ、

特別基準の徹底活用等、現行の災害救助法に基づく政策課題。詳細は、「新しい防災教育『災害復興法学のすすめ』(1)災害関連死を防ぐ避難所TKBと災害救助法徹底活用」(月刊フェスク2020年6月号2~11頁)を参照。

### [3] 二重ローン対策(被災ローン減免制度)の立法化

「個人債務者に関する私的整理ガイドライン」(東日本大震災)や「自然災害債務整理ガイドライン」(2015年9月以降)といった被災ローン減免制度を、ガイドラインのメリットを維持しつつ、任意制度から法的制度へ格上げして整備する必要がある。大規模災害に備えた大量処理スキームの確立と徹底した周知義務を定める法整備が必要。なお、新型コロナウイルス感染症のような大規模な感染症まん延時の対応としても、同様のスキームが必要となる。



災害復興法学シリーズ

#### [4] 災害関連死防止基本法とデータベースの構築

避難所環境整備や在宅被災者支援を含めた災害関連死防止のための基本法の制定。現在、災害関連死の防止を掲げて推進する国の部署が存在していないことから、法律を根拠に専門部署を防災復興部局の中に創設すべきである。また、過去の自然災害における災害弔慰金支給・不支給事例を含めたデータベース構築により災害対策の教訓を抽出できる環境を整備する必要があるが、そのためには、自治体の保有する個人情報を国に集約するための法的根拠も整備していく必要がある。

#### [5] 災害義援金差押え禁止等の恒久法の制定

東日本大震災以降、限定的な災害でのみ成立してきた義援金の差押え等を禁止する特別法案について、すべての災害における義援金の差押え等を禁止する恒久法案を整備する必要がある。差押え禁止財産とすれば、被災ローン減免制度の運用上も手元資金にできることから一層整備の必要性が高い。

#### [6] 災害時の個人情報の取扱いと2000個問題の解消

災害時の避難行動要支援者名簿や災害時要配慮者名簿の効果的な活用、安否照会への回答、行方不明者情報の開示に関するタイムライン整備、避難所名簿や被災者台帳などの

統合と横断的管理による被災者支援の遺漏防止と効率化等、個人情報をもより積極的に共有・利活用するための施策の整備。また、災害対策のための避難行動要支援者情報共有の法的義務化の整備なども課題となる。個人情報の取扱いを自治体ごとのバラバラの条例に委ねていることも弊害であり、いわゆる「2000個問題」解消のための自治体個人情報保護法(統一法案)の整備が必要。

#### [7] 災害ADRに関する公的予算措置

「災害ADR」(震災ADR)とは、東日本大震災で仙台弁護士会が始めた被災者を当事者とした裁判外紛争解決手続(ADR)である。自然災害や新型コロナウイルス感染拡大において、各地の弁護士会で設置されてきた実績が多数ある。これらは弁護士が仲介役となって当事者の合意を目指す和解あっせんの手続きであるが、基本的に弁護士会の独自予算による。被災地の紛争解決という極めて公的なミッションを帯びており、その運営や実施については、公的予算によって手当する必要がある。

#### [8] 防災復興の専門省庁の創設

防災や復興を専門とする国の府省庁を設置すべきである。現在、災害復興については、全省庁が対応する部門を持っているが、それらを有機的に調整し、かつ地域への人材派遣を可能とするだけの規模を持つ専門省庁を創設

する必要がある。現行内閣府の人事サイクルのみならず、専門職としてキャリアを育成し、かつ人的規模を擁する省庁が必要となる(例えば環境庁・環境省を創設した際のような省庁再編が必要である。あるいは、現在の内閣府(防災担当)部署の大幅な拡充と、東日本大震災における復興庁のノウハウを災害対策や防災法制に反映させるための防災復興省庁を創設すべきである)。

#### [9] 災害政策法務人材育成の強化と災害法務危機管理監

国及び自治体の公務員、公的役割を担う団体ではもちろんのこと、それらと連携する民間団体においても、災害時における法律や予算の仕組みを理解し、政策実現を担うことができる災害復興対応、防災教育対応ができる人材を育成する必要がある。特に自治体では、災害現場において救援救護指揮活動を主なミッションとする現在の危機管理監に加え、災害法制を駆使して災害救助・復興・生活再建支援などにおける首長の政策法務支援を実施する災害救援法務の専門危機管理監の設置も不可欠である。

#### [10] 義務教育等における生活再建と法制度支援知識教育のプログラム化

主権者教育、法教育、消費者教育、金融教

育、生涯学習教育、社会人向けリカレント教育など、若年層を含めたあらゆるフェーズで、災害対応を支える法律や社会の仕組みについて教育する必要がある。詳細は、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』や『図書館のための災害復興法学入門新しい防災教育と生活再建への知識』などの教材を参照。

#### 4 おわりに

3回にわたる特別寄稿では、「災害復興法学のすすめ」と題して、これまで災害復興法学が紡いできた復興政策の軌跡の一部を、最新の政策動向を反映させながら紹介してきた。本稿で一覧した数々の実績と課題については、いずれも将来に向けて解決と改善を繰り返すことが要請される分野である。その原動力は現場で被災者に寄り添ってきた、あらゆる分野の専門家・支援者たちの声であり、被災者の声そのものであるといえる。教訓を伝えるにはノウハウを法制度に昇華する「法的強靱性(リーガル・レジリエンス)の獲得」が必要になる。そのためには、ますます多くの分野同士の連携が必要となり、そのためのプラットフォームとして「災害復興法学」が意義を持っていくべきである。

教訓を伝えるにはノウハウを法制度に昇華する「リーガル・レジリエンスの獲得」が必要になる。

#### [参考文献一覧]

- 岡本正「新しい防災教育『災害復興法学のすすめ』(1)災害関連死を防ぐ避難所TKBと災害救助法徹底活用」月刊フェスク2020年6月号2-11頁 <https://www.fesc119.net/media/20200602Tokubetsu.pdf>
- 岡本正「新しい防災教育『災害復興法学のすすめ』(2)災害ケースマネジメントで半壊の涙、境界線の明暗に終止符を」月刊フェスク2020年8月号2-10頁 <https://www.fesc119.net/media/20200802Tokubetsu.pdf>
- 岡本正「災害後に命を繋ぐ『家計の防災』の実践 生活再建に向け法制度の「知識の備え」を」月刊フェスク2019年10月号26-31頁 <https://www.fesc119.net/media/20191026View.pdf>
- 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会2014年) <https://www.keio-up.co.jp/np/isbn/9784766421637/>
- 岡本正『災害復興法学II』(慶應義塾大学出版会2018年) <https://www.keio-up.co.jp/np/isbn/9784766425369/>
- 岡本正『災害復興法学の体系 リーガル・ニュースと復興政策の軌跡』(勁草書房2018年) <http://www.keisoshobo.co.jp/book/b345548.html>
- 岡本正『図書館のための災害復興法学入門 新しい防災教育と生活再建への知識』(樹村房2019年) [http://www.jusonbo.co.jp/books/236\\_index\\_detail.php](http://www.jusonbo.co.jp/books/236_index_detail.php)
- 岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』(弘文堂2020年) <https://www.koubundou.co.jp/book/b497876.html>